

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union Deutschen Bundestages vom Montag, den 14. Januar 2019, 12-14.00 h

Als Sachverständiger bestellt seitens der FDP-Fraktion:
Prof. Dr. Ingolf Pernice, Berlin

Stellungnahme zu Punkt 1 (Vorbereitungen auf den Austritt mit einem Austrittsabkommen)

I. Vorbemerkungen

Das BrexitÜG ist Teil der Vorbereitungen auf den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union auf der Grundlage des am 25. November 2018 unterzeichneten Austrittsabkommens. Die Ratifikation dieses Abkommens durch das britische Parlament ist unwahrscheinlich, gleichwohl erscheint es notwendig, die sich mit dem Austritt auf der Grundlage des Abkommens verbundenen notwendigen innerstaatlichen Regelungen zu treffen.

Da das Unionsrecht während der Übergangszeit bis zum 31.12.2020 mit nur wenigen Ausnahmen für das UK ebenso wie für die EU27 weitergelten soll, einschließlich der Verbindlichkeit der Rechtsprechung des Gerichtshofs, erscheint die in § 1 des Entwurfs des BrexitÜG mit den in § 2 genannten Ausnahmen vorgesehene Fiktion, dass das UK vorerst weiterhin als Mitgliedstaat der EU und der EAG „gilt“, als eine angemessene praktische Lösung.

Die Frage aber ist, ob damit die Rechtslage, die das AA für die Übergangszeit vorsieht, in jeder Hinsicht gespiegelt ist. Dies bedürfte genauerer Prüfung, die einige Zeit in Anspruch nehmen würde. Vermutlich aber wird der Rechtsstatus britischer Bürger in Deutschland damit vollständig oder gar besser abgesichert als durch eine 1:1 Umsetzung des AA. Wichtig ist dabei, dass nach der allgemeinen Regel des Art. 4 I 2 AA die Direktwirkung der Bestimmungen des AA bzw. derjenigen Vorschriften des Unionsrechts, deren Anwendung sie vorsehen und die sich für die unmittelbare Wirkung eignen, sichergestellt ist. Art. 158 AA sieht insofern auch eine Zuständigkeit des EuGH zur Vorabentscheidung vor.

II. Bemerkungen zum BrexitÜG

1. Die in §§ 1 und 2 BrexitÜG-Entwurf genannten Bestimmungen des Austrittsabkommens (Art. 121 und 122 AA) beziehen sich auf eine überholte Fassung des Abkommens vom Februar 2018. Die Regelungen zur Übergangszeit finden sich jetzt in Art. 126 und 127 AA.
2. Zu fragen wäre, ob mit dem BrexitÜG alles für den Austritt des UK Nötige getan ist oder ob wegen gewisser Zuständigkeiten der Länder in den Bereichen, die für die Rechte von Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten und mithin auch für die

Briten von Bedeutung sind (etwa Hochschul- und Bildungswesen, Sicherheit), entsprechende Regelungen auf Länderebene erforderlich sind und sichergestellt ist, dass sie rechtzeitig in Kraft treten.

III. Bemerkungen zum Austrittsabkommen

Die Bedeutung zahlreicher Vorschriften des AA, insbesondere solcher, die bestimmte Rechte der Bürgerinnen und Bürger absichern, also insbes. die Bestimmungen in Teil 2 des Abkommens, hängt von der Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Entscheidung über Vorlagefragen von nationalen Gerichten bzw. von seiner Zuständigkeit im Bereich der Anwendungskontrolle ab. Es ist fraglich, ob derartige Regelungen im Rahmen des Abkommens getroffen werden können, das nach Art. 50 II 3 EUV nach Art. 218 III AEUV ausgehandelt und vom Rat mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Europäischen Parlaments geschlossen wird.

1. So sieht etwa Art. 158 AA vor, dass der EuGH während einer verlängerten Übergangszeit auch für Vorlagefragen britischer Gerichte zuständig sein soll. Art. 267 AEUV begründet eine Zuständigkeit des EuGH für Entscheidungen im Vorlageverfahren aber nur bei Vorlagen eines Gerichts eines Mitgliedstaats. Trotz Übergangsregelung wird das UK aber nach dem 29. März 2019 kein Mitgliedstaat mehr sein.
2. Nach Art. 160 AA soll der Gerichtshof hinsichtlich einiger Vorschriften des Teils 5 AA zuständig sein, insbesondere Art. 136 (Eigenmittel) und 138 (1) und (2) AA (Finanzvorschriften). Dies betrifft Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 260 und das Vorlageverfahren nach 267 AEUV, bei denen der Begriff «Mitgliedstaaten» so zu verstehen sein soll, dass auch das UK umfasst ist. Auch hier wird eine Zuständigkeit begründet, die nach dem Wortlaut der Vorschriften des Unionsrechts nicht gegeben ist.
3. Art. 174 I AA sieht vor, dass der Schiedsspruchkörper, der bei Streitigkeiten zur Anwendung und Auslegung des AA eingerichtet wird, dem EuGH Fragen zur Auslegung des Unionsrechts vorlegen kann und der EuGH zuständig sein soll, hierzu Vorlageentscheidungen zu treffen, die für den Schiedsspruchkörper bindend sind. Auch ein solcher Spruchkörper ist kein Gericht eines Mitgliedstaats und fällt daher nicht unter Art. 267 AEUV.

Während der Fall 3. nach dem Wortlaut als „Schiedsklausel“ unter Art. 272 AEUV fallen könnte, dürfte in den anderen beiden Fällen eine Vertragsänderung notwendig werden, um die betreffende Zuständigkeitserweiterung des EuGH abzudecken.

IV. Bemerkungen zur Politischen Erklärung über den Rahmen für die künftigen Beziehungen des UK zur Union

Die Politische Erklärung gibt einen Anhaltspunkt dafür, welche Vielzahl von Themen für eine gedeihliche Partnerschaft des UK mit der EU in Zukunft einer Regelung bedürfen. Wenn damit eine Regelung gemeint sein sollte, die nach dem Ende der Übergangszeit nach dem Austrittsabkommen, also ab 2021 in Kraft treten soll, dann ist damit ein Verhandlungsprogramm verbunden, das man mehr als ambitioniert, wenn nicht völlig unrealistisch nennen kann. Auch inhaltlich bleibt die Erklärung in den einzelnen Punkten zu vague, um darin mehr als ein Zeichen des beiderseits guten Willens zu erblicken. Auffällig ist insbesondere die vielfache Betonung der Souveränität des UK und der Autonomie der EU, während doch die Erfahrung der EU selbst deutlich macht, dass

erst der Verzicht auf das klassische Souveränitätskonzept und die gemeinsame Ausübung von Hoheitsrechten Schlüssel des Erfolgs der Integration und letztlich für die Realisierung dessen ist, was das UK und die EU jetzt unter ständiger Betonung der Souveränität durch Kooperation erreichen wollen. Das ist ein Widerspruch in sich selbst. Die Erklärung unterstreicht am Anfang insbesondere die Unabdingbarkeit der Integrität des Binnenmarktes und der Untrennbarkeit der Grundfreiheiten. Schon die Lektüre der den Warenverkehr, die Dienstleistungen und Investitionen, den Kapital- und Zahlungsverkehr und schließlich die „mobility“ betreffenden Abschnitte lässt erkennen, dass gerade letztere davon ausgehen, dass es eine Freizügigkeit iSd. Unionsrechts nicht mehr geben wird. Statt dessen sind Einzelregelungen vorgesehen, die nur Teilaspekte in den Blick nehmen. Letztlich ist damit der Gedanke der Untrennbarkeit aufgegeben, jedenfalls was die Beziehungen zwischen EU und UK betrifft.

V. Ausblick für den Fall des harten Brexit (ohne Austrittsabkommen)

Umfang (über 500 S.) und Komplexität des Austrittsabkommens mit Protokollen und Anlagen, aber auch die Politische Erklärung geben einen Anhaltspunkt dafür, welche Vielzahl von Fragen im Verhältnis EU / UK dringlich einer Regelung bedürfen, wenn der Brexit allgemeinverträglich für beide Seiten vonstatten gehen soll.

Dass die WTO eine hinreichende Basis jedenfalls hinsichtlich Handel und Dienstleistungen sein könnte, wie es in einer der Stellungnahmen gesagt ist, erscheint schon deswegen schwer vorstellbar, weil die WTO aufgrund aktueller Blockaden durch die US-Regierung praktisch handlungsunfähig ist.

Vor allem für die Rechte der Unionsbürgerinnen und -bürger wäre der harte Brexit verheerend, wenn nicht in allen Mitgliedstaaten und im UK wenigstens vorübergehend der gegenwärtige Rechtszustand (etwa wie im BrexitÜG) aufrecht erhalten wird und die „wohlerworbenen“ Rechte der Einzelnen, die auf das EU-Recht vertrauend von den Freiheiten, die es bietet Gebrauch gemacht haben, auch auf Dauer verbürgt werden.

VI. Schlussbemerkung

Der Schaden, den ein harter Brexit, aber auch ein Brexit mit Austrittsabkommen für die EU als Garantie für Frieden, Freiheit und Wohlstand in Europa und damit für eine der größten Errungenschaften der Zivilisation insgesamt mit sich bringen würde, bleibt bei allem Bemühen um Milderung und Kooperation mehr als gravierend. Jeder Versuch, hier noch ein Umdenken des UK zu befördern, ist daher mehr wert als viele Jahre weiterer Verhandlungen und das Bemühen, den allseitigen Schaden eines Brexit zu begrenzen.